

BAB III

PERANAN DAN BENTUK KENDALA OHCHR MENGATASI KASUS PELANGGARAN HAM ETNIS ROHINGYA DI MYANMAR

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan peranan *Office of United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) sebagai aktor, instrumen, dan arena serta bentuk-bentuk kendala dalam mengatasi kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) etnis Rohingya di Myanmar.

3.1 Peranan OHCHR dalam Mengatasi Kasus Pelanggaran HAM Etnis Rohingya di Myanmar

Adapun peranan OHCHR dalam mengatasi pelanggaran HAM etnis Rohingya di Myanmar sebagai aktor, instrumen, dan arena, sebagai berikut:

3.1.1 Sebagai Aktor

Peranan OHCHR sebagai aktor independen yang memiliki kewenangan sendiri untuk mengatasi kasus pelanggaran HAM etnis Rohingya di Myanmar yakni melalui prosedur khusus. Prosedur khusus terdiri dari individu yang tergabung dalam kepakaran HAM yakni pelapor khusus atau pakar independen, dan kelompok kerja yang terdiri dari lima anggota, masing-masing mewakili kelompok regional PBB (Afrika, Asia, Amerika Latin dan Karibia, Eropa Timur, dan Kelompok Barat). Adapun tugas mereka ialah melakukan kunjungan ke negara, meneliti dan memantau secara menyeluruh serta bertindak atas dasar kasus pelanggaran HAM yang terjadi disana. Kemudian melakukan

pengembangan standar HAM internasional, diantaranya terlibat dalam advokasi, peningkatan kesadaran masyarakat tentang situasi dan fenomena HAM akan adanya pelanggaran.¹

Dalam kasus pelanggaran HAM di Myanmar, OHCHR mengutus Pelapor khusus yakni pada periode tahun 2008 hingga 2014 ialah Tomas Ojea Quintana sedangkan periode tahun 2014 hingga 2017 adalah Yanghee Lee. Pada 4 hingga 7 Agustus 2008, Tomas Ojea Quintana melakukan kunjungan pertamanya ke Myanmar. Pada awal tugasnya ini ia berfokus untuk membangun hubungan kerjasama yang positif dengan pemerintah dan bertemu masyarakat sipil serta korban pelanggaran HAM untuk mencapai peningkatan dalam perlindungan dan penghormatan terhadap HAM. Hal ini dapat dilakukan dengan melaksanakan kunjungan rutin ke Myanmar, kemudian melakukan dialog terbuka dengan pihak berwenang dan masyarakat sipil, serta memberi saran dan panduan secara teknis dalam pembentukan kebijakan, legislasi, lembaga, dan struktur mengenai perlindungan HAM.²

Pelapor khusus mengunjungi Rakhine dan bertemu dengan otoritas lokal, pemimpin masyarakat, serta mengunjungi kamp-kamp untuk korban kerusuhan di Myebon dan Sittwe. Selama kunjungannya ia berdiskusi dengan perwakilan dari kedua komunitas di Rakhine. Hal tersebut membuat ia memahami akar penyebab konflik, sejarah Rakhine, dan kondisi masyarakat disana. Pelapor khusus prihatin

¹ The Office of the United Nation High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human Rights Bodies: Special Procedures of The Human Rights Council*, diakses dalam <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx> (10/04/2018, 15:26 WIB)

² Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2008, A/63/356, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/508/72/PDF/N0850872.pdf?OpenElement> (10/04/2018, 21:09 WIB)

dengan kondisi korban pelanggaran HAM yang kesulitan dalam akses ke layanan kesehatan, makanan, dan barang-barang kebutuhan dasar serta kondisi psikologis yang buruk seperti trauma dan ketakutan yang serius. Oleh karena itu, ia menyerukan untuk peningkatan akses kemanusiaan yang memadai dan membuka jalan ke kamp-kamp pengungsi internal bagi organisasi kemanusiaan lainnya.³

Selanjutnya terkait dengan agenda pemerintah Myanmar menuju negara yang demokrasi, mengingat kegagalan pemilihan umum tahun 1990 sebagai salah satu indikasi belum tercapainya tujuan tersebut. Untuk mewujudkannya pemerintah Myanmar mengacu pada *The Seven-steps Roadmap to Democracy* (2003) yang disusun oleh militer (SPDC). Tujuh langkah tersebut diantaranya⁴:

- a. Rekonstruksi Konvensi Nasional yang telah ditunda sejak tahun 1996.
- b. Setelah Konvensi Nasional sukses diadakan, langkah demi langkah pelaksanaan proses yang diperlukan untuk munculnya sistem demokrasi yang sejati dan disiplin.
- c. Penyusunan konstitusi baru (2008) sesuai prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh Konvensi Nasional.
- d. Pengadopsian konstitusi melalui referendum nasional.
- e. Penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan adil untuk Pyithu Hluttaws (Badan legislatif) menurut konstitusi baru (2008).

³ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2015, A/HRC/28/72, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/060/75/PDF/G1506075.pdf?OpenElement> (12/05/2018, 16:08 WIB)

⁴ The New Light of Myanmar, *Reports on Mass Rallies in Support of the 7-Point Roadmap*, dikses dalam <http://www.ibiblio.org/obl/docs/rallies-etc..htm> (12/04/2018, 11:33 WIB)

- f. Pengadaan Hluttaws dihadiri oleh anggota Hluttaws sesuai dengan konstitusi baru.
- g. Membangun negara modern, maju, dan demokratis oleh para pemimpin negara yang dipilih oleh Hluttaws; pemerintah dan badan pusat lainnya yang dibentuk oleh Hluttaws.

Kemudian untuk merealisasikan langkah-langkah diatas, pemerintah Myanmar merancang konstitusi baru yang telah diselesaikan pada April 2008 dan pengadopsiannya melalui referendum pada 10 dan 24 Mei 2008. Selain itu, pemerintah juga akan melaksanakan pemilihan umum multipartai pada tahun 2010. Oleh karena itu, untuk mendukung tercapainya *The Seven-steps Roadmap to Democracy* (2003) dan untuk mempromosikan rekonsiliasi nasional, pemulihan demokrasi, dan penghormatan terhadap HAM di Myanmar, pelapor dan penasihat khusus memberi rekomendasi langkah-langkah nyata yang dapat dilakukan, diantaranya⁵:

- a. Membebaskan semua tahanan politik, termasuk Aung San Suu Kyi agar dapat berpartisipasi dalam proses politik.
- b. Mengintensifkan dialog antara pemerintah, pemangku kepentingan, dan oposisi.
- c. Meningkatkan kebutuhan untuk proses transisi politik secara menyeluruh dan berkredibilitas tinggi.

⁵ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2008, A/63/341, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/494/69/PDF/N0849469.pdf?OpenElement> (12/04/2018, 11:27 WIB)

- d. Meningkatkan kondisi sosial ekonomi sebagai peletakan fondasi untuk pembangunan berkelanjutan.
- e. Mengatur saling keterlibatan dan kerjasama melalui proses mediator yang baik antara pemerintah Myanmar dan pihak-pihak yang berkontribusi mengatasi masalah HAM.

Selanjutnya untuk membahas konstitusi baru pelapor khusus mengadakan pertemuan dengan Konvensi Nasional Myanmar. Pembahasan tersebut mengenai ketentuan konstitusi yang menjamin hak-hak dasar rakyat Myanmar, termasuk Bab I tentang ‘prinsip-prinsip mendasar negara’ dan Bab VIII tentang ‘kewarganegaraan, hak fundamental dan kewajiban negara.’⁶ Namun demikian, tidak hanya konstitusi saja yang perlu peninjauan, pelapor khusus mendapati sejumlah Undang-Undang (UU) Domestik yang ada tidak sesuai dengan ketentuan konstitusi baru seperti UU Perlindungan Negara (1975), UU Asosiasi Melanggar Hukum (1908) bagian 143, 145, 152, 505, 505B, dan 295A dari hukum pidana, UU Televisi dan Video (1985), Hukum *Motion Picture* (1996), Hukum Ilmu dan Pengembangan Komputer (1996), dan UU Pendaftaran penerbit dan percetakan (1962). Oleh karena itu, ia mendesak pemerintah untuk melakukan revisi UU agar sesuai dengan ketentuan konstitusi dan standar HAM internasional.⁷

Pada Februari 2009, pelapor dan penasihat khusus bertemu dengan pejabat pemerintah dan untuk pertama kalinya dapat bertemu dengan Daw Aung San Suu

⁶ Ibid.

⁷ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2011, A/66/365, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/501/11/PDF/N1150111.pdf?OpenElement> (12/04/2018, 12:07 WIB)

Kyi yakni sekretaris partai *National League for Democracy* (NLD) yang telah menjadi tahanan rumah sejak tahun 1990, serta partai politik lainnya seperti Partai Persatuan Nasional (NUP) dan Liga Nasional Shan untuk Demokrasi (SNLD). Ia ditahan karena tuduhan melakukan tindakan menentang pemerintah, berkampanye dengan maksud memperlemah dan memecah-belah militer dan integritas Myanmar.⁸

Berikut atas permintaan pelapor dan penasihat khusus, Suu Kyi diizinkan untuk pertama kalinya sejak Januari 2008 bertemu dengan anggota Komite Eksekutif Pusat NLD termasuk Ketua U Aung Shwe. Dalam pertemuannya dengan partai politik yang terdaftar, pelapor mendengarkan berbagai opini dan tuntutan mereka mengenai pembebasan tahanan politik, dimulainya kembali dialog politik untuk rekonsiliasi nasional, resolusi hasil pemilu 1990, dan peninjauan kembali konstitusi 1974, serta keluhan karena proposal yang mereka kirim kepada pemerintah tidak mendapatkan tanggapan.⁹

Lalu pada konteks pemilihan umum yang akan diselenggarakan tahun 2010, pelapor khusus menggambarkan langkah-langkah sistematis yang sebaiknya diambil pemerintah untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang bebas dan adil, termasuk perundang-undangan pemilihan dan pembentukan komisi pemilihan sehingga partai politik dapat dibentuk dan dapat mengikuti pemilihan. Ia terus menekankan bahwa hanya proses politik yang kredibel dan inklusif berdasarkan saling pengertian dan kompromi dengan semua pemangku

⁸ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2009, A/64/334, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/497/67/PDF/N0949767.pdf?OpenElement> (12/04/2018, 13:18 WIB)

⁹ Ibid.

kepentingan yang dapat memajukan prospek perdamaian yang tahan lama dan penghormatan terhadap HAM di Myanmar.¹⁰ Namun pemilu yang diadakan November 2010 tersebut kemudian dinilai gagal memenuhi standar internasional karena kredibilitas proses pemilu dianggap cacat seperti pemungutan suara diadakan dalam kondisi yang kurang inklusif, partisipatif, dan transparan, serta Undang-Undang tentang pemilu membatasi kebebasan berekspresi, berkumpul, dan berserikat.¹¹

Merujuk pada sejumlah isu utama yang ditangani pelapor khusus yaitu penerapan prinsip-prinsip HAM (non-diskriminasi); transparansi, partisipasi, pemberdayaan, dan akuntabilitas dalam lembaga dan badan-badan negara; penanganan situasi etnis minoritas, termasuk ketegangan yang sedang berlangsung di wilayah perbatasan etnis dan konflik bersenjata. Pelapor khusus mendesak untuk mengakhiri semua tindakan pelanggaran HAM, mengadili mereka yang bertanggung jawab, serta mengakhiri praktik impunitas yang dilakukan oleh militer. Ia juga menyerukan kepada pemerintah untuk mengambil langkah lebih lanjut agar memastikan kebebasan ruang untuk kegiatan politik, berkumpul, media, pers, asosiasi, dan gerakan bagi seluruh warga di Myanmar.¹²

Kekerasan yang terjadi terhadap warga sipil tak bersenjata oleh tentara Myanmar atau kelompok bersenjata non-negara membuat pelapor khusus

¹⁰ Report of the Special Rapporteur , A/63/341, *Loc. Cit.*

¹¹ Progress Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, 2011, A/HRC/16/59, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/115/77/PDF/G1111577.pdf?OpenElement> (14/04/2018, 10:16 WIB)

¹² Human Rights Council: Situation of Human Rights in Myanmar, 2012, A/HRC/RES/19/21, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/132/76/PDF/G1213276.pdf?OpenElement> (15/04/2018, 20:09 WIB)

mendorong Myanmar untuk meratifikasi Konvensi tentang Larangan Penggunaan, Penimbunan, Produksi, dan Transfer Tambang Anti-Personil atau yang biasa disebut Perjanjian Pelarangan Ranjau Darat. Hal ini agar pelaksanaan tindakan untuk membantu korban sipil dilaksanakan secara nyata sesuai peraturan.¹³

Pelapor khusus juga mendorong pemerintah Myanmar untuk meningkatkan kapasitas dan fungsi lembaga peradilan yang independen, adil, tidak memihak, dan transparan. Kemudian mempertimbangkan pencabutan izin pengacara yang dituduh membela tahanan secara sewenang-wenang untuk menjamin hak efektif pengacara dan mengizinkan pengacara untuk mempraktikkan profesi mereka dengan bebas.¹⁴

Pada 17 Maret 2010, penasihat khusus mengadakan rapat dengan kelompok kerja antar pemerintah tentang identifikasi dibidang kemanusiaan dan pembangunan. Hal ini mencakup peningkatan kapasitas dalam struktur layanan sosial untuk memenuhi kebutuhan dasar, peningkatan dalam pengumpulan data dan kapasitas analisa untuk mengukur kemajuan dan dukungan sosial, peningkatan akses ke daerah-daerah yang rentan dan miskin. Kemudian membantu pemerintah dalam memenuhi kewajibannya sebagai negara anggota ASEAN dan komunitas internasional, memobilisasi dukungan dan pendanaan donor yang lebih besar untuk memastikan elemen-elemen penting dalam transisi demokrasi tidak goyah.¹⁵

¹³ Report of the Special Rapporteur, A/66/365, *Loc. Cit.*

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2010, A/65/367, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/533/49/PDF/N1053349.pdf?OpenElement> (14/04/2018, 05:18 WIB)

Isu selanjutnya mengenai situasi kelompok etnis minoritas, termasuk konflik bersenjata di daerah perbatasan menggambarkan terbatasnya keinginan pemerintah untuk beralih ke pemerintahan demokratis. Diskriminasi sistematis yang dialami oleh etnis minoritas Rohingya di Rakhine Utara sangat memprihatinkan. Oleh karenanya pelapor khusus meminta Pemerintah untuk memastikan bahwa mereka diberikan hak-hak dasar. Kemudian penegasan Undang-Undang membutuhkan reformasi untuk memastikan akses yang setara bagi masyarakat Myanmar terkait kewarganegaraan, yang merupakan dasar untuk mengatasi marginalisasi Rohingya dan komunitas lain di negara tersebut. Reformasi Undang-Undang yang sejalan dengan standar internasional harus mencakup penggantian "ras" sebagai faktor penentu untuk pemberian kewarganegaraan dengan kriteria obyektif yang sesuai dengan prinsip non-diskriminasi, seperti kelahiran di wilayah dan penyerahan kewarganegaraan melalui orang tua yang merupakan warga negara.¹⁶

Pelapor khusus juga mendorong untuk mempertahankan atau membangun kembali perjanjian gencatan senjata untuk mengakhiri konflik bersenjata di Myanmar. Penanganan tindakan yang termasuk serangan terhadap warga sipil, pembunuhan diluar hukum, pengungsi internal, kerja paksa, perampasan, dan perusakan properti, serta kekerasan seksual di daerah konflik etnis. Secara lebih luas, pelapor khusus menegaskan kembali bahwa mengakhiri diskriminasi dan memastikan kenikmatan hak budaya bagi etnis minoritas sangat penting untuk

¹⁶ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2013, A/68/397, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/484/20/PDF/N1348420.pdf?OpenElement> (15/04/2018, 18:25 WIB)

rekonsiliasi nasional dan akan berkontribusi pada stabilitas politik dan sosial jangka panjang Myanmar.¹⁷

Selanjutnya pelapor khusus turut menyambut pemilu pada November 2015 yang berjalan cukup baik meskipun masih ada kekurangan. Dengan adanya parlemen dan pemerintahan yang baru, Myanmar memiliki kesempatan untuk mengubah Undang-Undang domestiknya agar sesuai dengan prinsip-prinsip HAM internasional. Oleh karenanya pelapor khusus merekomendasikan pengembangan program reformasi legislatif untuk memperkuat aturan hukum, independensi peradilan, dan meningkatkan keadilan. Ia juga menyerukan amandemen Konstitusi 2008 yang beberapa pasalnya tidak sesuai seperti militer terus memiliki jaminan 25 persen kursi di legislatif (pasal 74, 109b, dan 141b), menjamin jabatan menteri kunci dalam eksekutif yakni Pertahanan, Urusan Dalam Negeri dan Perbatasan (pasal 232b), larangan pencalonan diri sebagai presiden dengan alasan yang sewenang-wenang dan diskriminatif (pasal 59 b, e, f).¹⁸

3.1.2 Sebagai Instrumen

OHCHR sebagai organisasi yang mempromosikan dan melindungi HAM memiliki peranan sebagai instrumen yakni sarana bagi negara anggota untuk memenuhi kepentingannya sesuai kesepakatan masing-masing anggota melalui koordinasi multilateral. OHCHR sebagai instrumen disini sebagai sarana dalam mengatasi pelanggaran HAM etnis Rohingya dengan melaksanakan program kerjasama teknis dan berkontribusi dalam memprakarsai kebijakan yang dihimbau

¹⁷ Human Rights Council, A/HRC/RES/19/21, *Loc. Cit.*

¹⁸ Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, 2016, A/HRC/31/71, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/055/13/PDF/G1605513.pdf?OpenElement> (16/04/2018, 17:22 WIB)

kepada pemerintah Myanmar. Sebagai negara anggota PBB, Myanmar terikat dengan ketentuan dalam Deklarasi Universal HAM (DUHAM) dan Undang-Undang HAM Internasional (*International Bill of Human Rights*) serta memiliki kewajiban untuk memastikan rakyat myanmar dapat menikmati hak-hak dasarnya terlepas dari mana asal-usul mereka.¹⁹

Kemudian Myanmar juga merupakan bagian dari instrumen inti HAM Internasional karena telah meratifikasi *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), *Convention on the Rights of the Child* (CRC), *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of Children, child prostitution and child pornography* (OPSC), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD). Oleh karena itu, pemerintah Myanmar harus menerapkan setiap butir dari isi konvensi maupun perjanjian tersebut.²⁰

Program kerjasama teknis yang diadakan oleh OHCHR bertujuan untuk memperkuat peran yang dapat dimainkan oleh lembaga HAM nasional dalam mempromosikan dan melindungi HAM. Hal ini direalisasikan dengan mengadakan seminar dan lokakarya untuk memberi informasi dan pemahaman kepada pejabat pemerintah dalam struktur dan fungsi badan tersebut; mengadakan pelatihan untuk hakim, pengacara, jaksa, petugas penjara, serta petugas penegak hukum untuk membiasakan dan dapat menerapkan standar HAM internasional

¹⁹ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2012, A/67/383, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/520/48/PDF/N1252048.pdf?OpenElement> (16/04/2018, 17:39 WIB)

²⁰ Ibid.

yang relevan untuk administrasi peradilan; memfasilitasi pemeriksaan kemanusiaan & teknik efektif bagi kinerja pidana dan fungsi yudisial.²¹

Topik yang ditawarkan dalam pelatihan untuk hakim, pengacara, dan jaksa meliputi sistem perlindungan HAM internasional, independensi hakim dan pengacara, standar HAM yang berlaku dalam penyelidikan kriminal, penangkapan dan penahanan pra-persidangan unsur pengadilan yang adil, peradilan anak, perlindungan hak perempuan dalam administrasi peradilan, serta hak asasi manusia di bawah keadaan darurat. Sedangkan topik pelatihan untuk petugas penegak hukum yakni mencakup standar HAM internasional yang relevan, tugas dan prinsip kode etik polisi di negara-negara demokrasi, penggunaan kekuatan dan senjata api oleh aparat penegak hukum, perlindungan terhadap penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi lainnya, metode wawancara legal dan etika yang efektif, hak asasi manusia selama penangkapan dan penahanan pra-persidangan, dan status hukum dan hak terdakwa.²²

Ada pula pelaksanaan program reformasi konstitusi dan legislatif yang bertujuan untuk memastikan konsistensi perundang-undangan nasional sesuai standar HAM internasional. Hal ini dilakukan dengan memberikan layanan konsultasi para ahli, penyelenggaraan konferensi, penyediaan informasi dan dokumentasi HAM, bantuan dalam penyusunan UU, dukungan kampanye

²¹ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Substantive Areas*, diakses dalam <http://www.ohchr.org/EN/Countries/pages/SubstantiveAreasIndex.aspx> (16/04/2018, 17:39 WIB)

²² Ibid.

informasi publik untuk memastikan keterlibatan semua sektor masyarakat dalam pembuatan UU.²³

Komponen program ini mencakup bantuan sehubungan dengan hukum konstitusional, hukum pidana dan kode prosedur pidana, peraturan penjara. Kemudian undang-undang tentang perlindungan minoritas, undang-undang yang mempengaruhi kebebasan berekspresi, berasosiasi dan berkumpul, undang-undang imigrasi dan kewarganegaraan, hukum peradilan dan praktik hukum, undang-undang keamanan. Secara umum, hukum yang mungkin berdampak baik langsung maupun tidak langsung, atas realisasi hak asasi manusia yang dilindungi secara internasional.²⁴

Pada tanggal 10 dan 11 Mei, OHCHR menyelenggarakan sebuah lokakarya di Nay Pyi Taw dalam persiapan untuk peninjauan berkala universal Myanmar di tahun 2011. Lokakarya ini mencakup peserta dari pemerintah dan masyarakat sipil, perwakilan badan-badan dan pakar PBB dari Indonesia, Republik Demokrasi Rakyat Laos, Thailand, dan Vietnam.²⁵ Kemudian Himbauan penarikan Rancangan Undang-Undang tentang Ras dan Agama karena tidak sesuai dengan CEDAW dan CRC yang diratifikasi Myanmar.²⁶ Selain itu, pada Juni 2016 OHCHR bersama Komisi Nasional HAM Myanmar mengadakan lokakarya tentang hak-hak minoritas, kemudian melakukan kunjungan ke penjara,

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Report of the Special Rapporteur, A/65/367, *Loc. Cit.*

²⁶ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar, 2014, A/69/398, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/545/25/PDF/N1454525.pdf?OpenElement> (17/04/2018, 09:04WIB)

serta membahas isu-isu yang berkaitan dengan hak-hak buruh, pengusiran paksa para penghuni liar, dan dugaan pembunuhan.²⁷

3.1.3 Sebagai Arena

Peranan OHCHR sebagai arena dalam kasus di Myanmar yaitu melalui koordinasi dan kerjasama dengan pihak lain seperti organisasi pemerintah maupun non-pemerintah, komunitas internasional dan negara, untuk ikut berkontribusi dalam penanganan pelanggaran HAM maupun dampak yang ditimbulkan. Berikut kerjasamanya dengan *The United Nations International Children's Fund* (UNICEF) dan organisasi non-pemerintah internasional *Save the Children* untuk perlindungan kelompok perempuan dan anak-anak yang terkena dampak bencana topan khususnya di Divisi Ayeyarwady dan Yangon. Bantuan yang diberikan antara lain penyediaan perawatan yang memadai, perlindungan segera, penyatuan kembali anak-anak yang terpisah dengan orang tuanya, promosi kesejahteraan psikososial perempuan dan anak-anak, dan pembentukan lingkungan yang aman bagi wanita dan anak-anak.²⁸

Bencana ini juga berdampak buruk bagi orang-orang yang selamat dan mengalami kekurangan gizi. Menurut informasi yang diterbitkan oleh UNICEF dalam *State of the world's children* 2008, tingkat kekurangan gizi bagi anak-anak di Myanmar adalah 32 persen. Organisasi seperti *World Food Programme* (WFP) telah mendistribusikan makanan pada kelompok-kelompok yang rentan di

²⁷ Report of the Special Rapporteur on the situation of human right in Myanmar , 2016, A/71/361, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/272/60/PDF/N1627260.pdf?OpenElement> (30/04/2018, 23:30 WIB)

²⁸ Report of the Special Rapporteur, A/63/341, *Loc. Cit.*

Myanmar untuk membantu menangani masalah gizi buruk, termasuk anak-anak, wanita hamil dan menyusui, serta orang dengan HIV/ AIDS dan tuberkulosis.²⁹

Selanjutnya pada tanggal 18 Januari 2008, *Internasional Labour Organization* (ILO) dan Pemerintah setuju untuk memperpanjang kerjasamanya dalam menyediakan mekanisme untuk memproses keluhan perekrutan pekerja, kerja paksa, dan pekerja di bawah umur di Myanmar. Pada tanggal 30 April, ILO dan Pemerintah sepakat untuk bersama-sama mendistribusikan literatur tentang kerja paksa di seluruh Myanmar. Mereka juga telah melakukan diskusi berkelanjutan tentang bantuan dalam pengembangan tindakan serikat pekerja.³⁰ Lalu pada Januari 2012 pemerintah dan ILO melakukan penandatanganan nota kesepahaman tentang penghapusan kerja paksa dan berkomitmen memberantasnya pada tahun 2015.³¹

Pada September 2009, pelapor khusus melakukan konsultasi dengan perwakilan negara-negara untuk persiapan pertemuan *Group of Friends* tingkat menteri luar negeri di Myanmar. Ia melakukan konsultasi dengan presiden dan rekan-rekan anggota Uni Eropa, menteri luar negeri dan perdana menteri Inggris, menteri luar negeri Irlandia Utara, serta rekan-rekan Amerika Serikat. Diskusi tingkat tinggi ini membahas upaya-upaya baru bagi tercapainya stabilitas dan pembangunan nasional dengan mendesak pemerintah meningkatkan kerjasama. Hal itu untuk memastikan proses dialog dan menciptakan kondisi yang diperlukan bagi pemilu 2010 yang kredibel; mendorong rekonsiliasi nasional, penghormatan terhadap HAM, mendukung pembangunan berkelanjutan, dan membantu transisi

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Report of the Special Rapporteur, A/67/383, *Loc. Cit.*

menuju demokrasi; menunjuk kesediaan komunitas internasional untuk membantu Myanmar mengatasi tantangan politik, kemanusiaan, dan pembangunan.³²

Kemudian pada Juli 2009 dalam konteks meja bundar kemitraan pembangunan dan forum pembangunan diselenggarakan bersama oleh *The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ESCAP) dan Pemerintah Myanmar. Acara ini mempertemukan para pejabat senior Pemerintah, pembuat kebijakan, praktisi pembangunan internasional dan lokal serta para sarjana, termasuk penerima Nobel dalam bidang ekonomi, Joseph Stiglitz, untuk membahas kerangka kebijakan ekonomi komprehensif yang dapat mendukung perbaikan menyeluruh dalam penghidupan pedesaan di negara itu dan dalam jangka panjang, serta pengurangan kemiskinan keseluruhan negara.³³

Dalam mengatasi isu-isu ranjau, OHCHR berkoordinasi dengan *United Nations Mine Action Service* (UNMAS) yang melakukan misi ke Myanmar pada Juni 2012 untuk menyediakan teknis, sinkronisasi dan dukungan nasihat tentang ranjau. Pelapor khusus terus memantau negosiasi politik, bagaimana mereka mengatasi masalah seperti pelucutan senjata, rehabilitasi dan penyatuan kembali mantan kombatan; pelepasan tentara anak yang direkrut; pemberian bantuan dan dukungan kepada korban yang terkena dampak konflik, termasuk korban ranjau darat; penghapusan penggunaan ranjau; tuduhan pelanggaran berkelanjutan yang dilakukan pihak dalam konflik.³⁴

Selanjutnya OHCHR juga bekerja sama dengan *International Committee of the Red Cross* (ICRC) untuk bantuan korban konflik yang terjadi Juni 2012.

³² Report of the Special Rapporteur, A/65/367, *Loc. Cit.*

³³ Ibid.

³⁴ Report of the Special Rapporteur, A/67/383, *Loc. Cit.*

Kemudian sebagai langkah lebih lanjut dalam memerangi praktik penyiksaan di penjara-penjara Myanmar, pelapor merekomendasikan ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Kejam (*Convention Against Torture and other Cruel*). OHCHR juga berkoordinasi dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk penanganan pengungsi Rohingya.³⁵

3.2 Bentuk Kendala OHCHR dalam Mengatasi Kasus Pelanggaran HAM Etnis Rohingya di Myanmar

Peranan OHCHR yang telah diuraikan di atas dalam mengatasi kasus pelanggaran HAM etnis Rohingya di Myanmar mengalami kendala karena beberapa faktor penyebab yang akan dijelaskan di bab selanjutnya. Berikut ini penulis menguraikan bentuk-bentuk kendala OHCHR, antara lain:

3.2.1 Pola Perilaku Myanmar Tidak Berubah Secara Signifikan

Pola perilaku Myanmar tidak mengalami perubahan secara signifikan dari waktu ke waktu selama pemantauan dan penegakan HAM yang dilakukan OHCHR. Hal tersebut dapat dilihat bahwa pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya masih berlangsung hingga tahun 2017, termasuk kerusuhan komunal yang terjadi pada 25 Agustus 2017. Selain itu, status kewarganegaraan etnis Rohingya tidak diakui hingga saat ini, UU domestik tidak sesuai dengan prinsip-prinsip HAM, dan sistem peradilan tidak sesuai dengan independensi kehakiman. Bentrokan antar kelompok etnis bersenjata juga kerap kali terjadi dan ironisnya militer serta aparat keamanan turut serta dalam kerusuhan tersebut sehingga rekonsiliasi nasional sulit tercapai. Kemudian sistem demokrasi yang diadopsi

³⁵ Ibid.

belum sepenuhnya terealisasi sebab banyak elemen demokrasi termasuk penghormatan terhadap HAM belum ditegakkan.

3.2.1.1 Pelanggaran HAM masih berlangsung

Hingga tahun 2017 dimana batasan waktu yang digunakan penulis dalam penelitian ini, masih terjadi pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya di Myanmar. Hal ini dibuktikan dengan adanya kerusuhan yang terjadi pada jumat, 25 Agustus 2017 yang menyebabkan lebih dari 680.000 orang Rohingya pergi menyelamatkan diri ke Bangladesh.³⁶ Kerusuhan itu diawali oleh kelompok yang menyebut dirinya Tentara Penyelamat Rohingya Arakan (ARSA) menyerang pos polisi Myanmar. ARSA yang memiliki tujuan utama untuk melindungi muslim Rohingya dari penyiksaan, penindasan, dan kekerasan oleh militer juga merupakan kelompok yang melakukan serangan serupa pada Oktober 2016.³⁷

Menanggapi pemberontakan ini, militer melakukan serangan balasan dengan membakar desa-desa, melakukan penghancuran barang-barang milik Rohingya, pemerkosaan, pembunuhan, yang kemudian memaksa warga Rohingya untuk melarikan diri ke negara-negara tetangga. Perkiraan korban tewas berjumlah 6.700 orang dan lebih dari 350 desa dimana warga Rohingya tinggal telah dibakar. Militer berdalih bahwa mereka memerangi kelompok teroris yang menyerang warga sipil.³⁸

³⁶ Human Rights Council, *Written Statement* Submitted by the Society for Threatened Peoples, A Non-Governmental Organization In Special Consultative Status*, 2018, A/HRC/37/NGO/131, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/038/24/PDF/G1803824.pdf?OpenElement> (22/04/2018, 13:48 WIB)

³⁷ BBC News Indonesia, *Krisis Terbaru Rohingya: Bagaimana Seluruh Kekerasan Bermula?*, 31 Agustus 2017, diakses dalam <http://www.bbc.com/indonesia/dunia-41105830> (22/04/2018, 13:49 WIB)

³⁸ Human Rights Council, A/HRC/37/NGO/131, *Loc. Cit.*

Gambar 3.1
Perbandingan Kondisi Sebelum dan Sesudah Kerusuhan 25 Agustus 2017³⁹



³⁹ Amnesty Internasional, *We Will Destroy Everything: Military Responsibility For Crimes Against Humanity In Rakhine State Myanmar*, hlm. 64, diakses dalam <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1686302018ENGLISH.PDF> (03/10/2018, 06:16 WIB)

Gambar diatas menunjukkan kondisi pemukiman etnis Rohingya di desa Chut Pyin pasca kerusuhan Agustus 2017. Perbandingan pemukiman pada Desember 2016 sebelum terjadi kerusuhan dengan pemukiman pada September 2017 setelah terjadi kerusuhan dimana pemukiman Rohingya mengalami kerusakan total akibat operasi keamanan yang dilakukan militer.

Berdasarkan pasal 2 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), negara diharuskan melindungi dan menghormati HAM semua warga tanpa membedakan ras, bahasa, agama, politik, warna kulit, jenis kelamin, kelahiran, asal-usul sosial atau nasional, dan status lainnya. Namun, masih ada laporan yang mendokumentasikan pelanggaran HAM serius dan sistematis dari kesaksian 200 orang Rohingya yakni pembunuhan, penghilangan paksa, penyiksaan, perlakuan tidak manusiawi, kekerasan seksual, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, deportasi dan pemindahan paksa. Saat pelapor khusus tidak berada pada pantauan pejabat pemerintah maupun personel keamanan, ia melakukan percakapan dengan masyarakat di wilayah Rakhine yang pasca kerusuhan tersebut mengalami ketakutan dan kecemasan ekstrem.⁴⁰

Etnis Rohingya yang masih gigih tidak meninggalkan Rakhine di buat tidak nyaman dan mendapat perlakuan sewenang-wenang. Salah satunya ialah diterapkannya aturan ‘pintu gantung’ di Maungdaw. Penduduk desa diperintahkan untuk memindahkan pagar di sekeliling rumah, pekarangan, kamar mandi, kolam air dengan disertai tindakan pelecehan, kekerasan, dan pemerasan. Pintu gantung

⁴⁰ Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar: Yanghee Lee, 2017, A/HRC/34/67, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/057/07/PDF/G1705707.pdf?OpenElement> (22/04/2018, 19:23 WIB)

tersebut berdiri sendiri tanpa pagar yang membuat penduduk perempuan merasa tidak aman karena fasilitas mandi dan toilet biasanya tertutup pagar.⁴¹

Selain itu mengenai kasus pemerkosaan dan pelecehan seksual yang dilakukan oleh personil militer tidak ditangani dengan serius. Militer memperluas kerjasama penuh dengan Pengadilan. Semua 26 personil militer diselidiki dan dinyatakan tidak bersalah. Meskipun demikian, beberapa tersangka dari wilayah yang dikontrol oleh non-pemerintah tidak pernah muncul di hadapan pengadilan. Selama tahun 2015-2016, laporan resmi menyatakan terdapat sepuluh kasus tindakan pelecehan dan pemerkosaan (lihat lampiran 1).⁴²

Tabel 3.1 Kasus Pelecehan Seksual dan Perkosaan oleh Personil Militer⁴³

Tahun	Total kasus	Percobaan pemerkosaan lagi	Total kasus	Kasus yang dialihkan ke pengadilan sipil
2015	5	-	5	5
2016	4	1	5	4
total	9	1	10	9

3.2.1.2 Status Kewarganegaraan etnis Rohingya tidak diakui

Rohingya merupakan etnis Muslim dengan persentase terbesar di Myanmar yang ditolak kewarganegaraannya oleh pemerintah dan tidak termasuk dalam daftar 135 etnis yang diakui. Sementara hak atas kebangsaan merupakan

⁴¹ Ibid.

⁴² Human Rights Council, *General Observations of Myanmar On The Report Of The Special Rapporteur On Situation Of Human Rights In Myanmar To The 34th Session Of The Human Right Council*, 2017, A/HRC/34/67/Add.1*, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/051/72/PDF/G1705172.pdf?OpenElement> (03/10/2018, 10:15 WIB)

⁴³ Ibid.

hak asasi manusia yang mendasar. UU Kewarganegaraan 1982 juga menyatakan bahwa etnis Rohingya tidak termasuk ke dalam tiga kategori kewarganegaraan⁴⁴ yang ditetapkan dalam UU Kewarganegaraan 1982 yakni Kewarganegaraan penuh, asosiasi, dan naturalisasi. Hal ini karena mereka tidak memenuhi kriteria dalam ketiganya kewarganegaraan tersebut.⁴⁵

Ketentuan kewarganegaraan tersebut bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi dalam standar internasional karena perolehan kewarganegaraan didasarkan pada etnisitas daripada kriteria objektif. Ketentuan ini membuat Rohingya tidak mendapat kewarganegaraan dan menjadi populasi tanpa kewarganegaraan terbesar di dunia yaitu sekitar 1.090.000 orang. Hal ini meningkatkan tindakan pelanggaran HAM terhadap Rohingya.⁴⁶

Penolakan ini juga terjadi pada Juni 2014 ketika pemerintah melakukan proses verifikasi kewarganegaraan di Myebon Negara Bagian Rakhine. Rohingya diidentifikasi sebagai Bengali secara sewenang-wenang dan dikecualikan dari proses verifikasi. Hal ini sangat berdampak pada kebebasan bergerak meskipun hanya pergi ke desa lain yang masih berada di wilayah Rakhine. Mereka harus mendapat izin secara tertulis seperti sertifikat dan berbagai prosedur lainnya yang menyulitkan. Jika mereka gagal memenuhi persyaratan yang diajukan, mereka akan mengalami penangkapan, penuntutan, pemerasan bahkan pelecehan. Militer

⁴⁴ Telah dijelaskan pada Bab II.

⁴⁵ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2016, A/HRC/32/18, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/135/41/PDF/G1613541.pdf?OpenElement> (22/04/2018, 20:24 WIB)

⁴⁶ Ibid.

beralasan tindakan itu untuk keamanan, tetapi pada kenyataannya tindakan tersebut sangat diskriminatif dan jelas-jelas menargetkan Muslim Rohingya.⁴⁷

Pembatasan pergerakan ini menimbulkan banyak efek yang merugikan bagi Rohingya seperti sulitnya untuk mendapat mata pencaharian, mengakses pendidikan dan perawatan kesehatan yang mengakibatkan pertumbuhan ekonomi Rohingya terhambat. Selain itu juga pemberlakuan jam malam membatasi mereka untuk beribadah, menjalankan agama secara bebas, dan berkumpul.⁴⁸

Pemerintah Myanmar juga terus menekan komunitas Rohingya untuk mendaftar ke Kartu Verifikasi Nasional (NVC) untuk mengidentifikasi kewarganegaraan. Namun proses identifikasinya tidak menawarkan opsi untuk mengidentifikasi diri secara etnis sebagai Rohingya. Akibatnya banyak orang Rohingya tidak berpartisipasi karena takut terdaftar sebagai ‘ilegal’ dan dikeluarkan dari Myanmar. Kemudian pada minggu-minggu menjelang Agustus 2017, pihak berwenang mengadakan pertemuan di 604 dusun pemukiman Rohingya untuk kepentingan NVC dan bersifat mengancam. Mereka diberi waktu 24 jam untuk memutuskan secara kolektif untuk menerima NVC dan diperingatkan bahwa mereka akan mati jika tidak menyetujuinya.⁴⁹

Kemudian ketika penduduk menolak NVC pada hari berikutnya, para pejabat Myanmar mengumumkan akan menembak siapa aja yang berkeliaran di

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Report of Situation of Human Rights in Myanmar, 2017, A/72/382, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/279/73/PDF/N1727973.pdf?OpenElement> (23/04/2018, 23:22 WIB)

⁴⁹ Human Rights Council, *Written Statement* Submitted By The Physicians For Human Rights, A Non-Governmental Organization In Special Consultative Status*, 2018, A/HRC/39/NGO/136, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/269/91/PDF/G1826991.pdf?OpenElement> (03/10/2018, 06:01 WIB)

luar rumah mereka. Tiga hari kemudian pasukan keamanan Myanmar menghancurkan desa pemukiman Rohingya yang menyebabkan sekitar 400 orang Rohingya, termasuk 99 anak-anak, tewas atau hilang. Tindakan ini termasuk sebagai ancaman dan hal ini salah satu alasan mengapa mereka melarikan diri. Ini menunjukkan sifat koersif dari kebijakan yang meluas dan sistematis yang tampaknya dirancang untuk memastikan komunitas Rohingya meninggalkan Myanmar.⁵⁰

3.2.1.3 Supremasi hukum masih lemah

Dalam mewujudkan supremasi hukum yang kuat di sebuah negara, membutuhkan aturan hukum yang adil. Upaya pelapor khusus Myanmar dalam mencapai hal tersebut yakni mendorong reformasi legislatif dan konstitutif dengan meninjau dan mengubah konstitusi maupun Undang-Undang yang tidak sesuai standar internasional. Reformasi legislatif ini untuk memastikan kepatuhan terhadap norma-norma HAM internasional dan memberikan perlindungan bagi seluruh penduduk. UU yang didesak untuk diubah antara lain UU Kewarganegaraan 1982, UU tentang kekerasan terhadap perempuan, UU ras dan agama, dan Undang-undang lainnya yang tidak sesuai. Selain itu, banyaknya ketentuan Konstitusi 2008 yang menghambat pelaksanaan hukum, membuat masyarakat mendesak amandemen Konstitusi terutama dalam parlemen. Namun pada Juni 2015, lima amandemen yang diajukan ke parlemen ditolak dan pelaksanaan proses legislatif menghasilkan UU yang tidak sesuai karena

⁵⁰ Ibid.

keterlibatan sistematis masyarakat sipil yang kurang dan lemahnya hubungan diantara konstituen-konstituen utama.⁵¹

Selanjutnya untuk menegakkan perundang-undangan secara adil dan konsisten agar aturan hukum ditaati diperlukan institusi hukum dan peradilan yang independen. Hal ini sangat penting untuk menegakkan keadilan, mendukung, dan memastikan penghormatan HAM serta hak-hak korban dan terdakwa di Myanmar. Pelapor khusus terus mendorong sistem dalam peradilan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar tentang independensi kehakiman. Namun masih terkendala dalam hal kapasitas dan sumber daya manusia, serta banyaknya praktik korupsi, kurangnya independensi dan ketidakberpihakan. Kemudian badan investigasi yang tidak memenuhi standar internasional yang kredibel, independen, tidak memihak dan menyeluruh juga menjadi indikator penting.⁵²

Pemisahan kekuasaan (Pasal 11) dan independensi peradilan (Pasal 19) sebenarnya telah diatur dalam Konstitusi 2008, tetapi dirusak oleh kontrol dan pengaruh eksekutif atas peradilan, khususnya dalam kasus-kasus yang sensitif secara politik. Selain itu pengaruh politik dan militer menghambat kinerja pengacara secara efektif. Pengacara yang terlibat dalam kasus-kasus yang sensitif secara politik terus menghadapi ancaman, intimidasi, dan sanksi hukum.⁵³

3.2.1.4 Tidak tercapainya Rekonsiliasi Nasional

Rekonsiliasi antar etnis di Myanmar tidak akan tercapai apabila masih terjadi pelanggaran HAM. Kerusuhan yang terjadi pada Juni 2012, Oktober 2016, dan Agustus 2017 membuktikan bahwa rekonsiliasi nasional belum tercapai.

⁵¹ Report of the Special Rapporteur, A/HRC/31/71, *Loc. Cit.*

⁵² Report of the Special Rapporteur, A/HRC/34/67, *Loc. Cit.*

⁵³ Report of the Special Rapporteur, A/71/361, *Loc. Cit.*

Meskipun perjanjian gencatan senjata nasional telah ditandatangani oleh Pemerintah dan kelompok bersenjata etnis pada tahun 2011 diikuti Oktober 2015, bentrokan masih terus terjadi di beberapa Negara Bagian seperti Rakhine, Chin, dan Karen. Kerusuhan itu mengakibatkan warga sipil mengalami luka-luka bahkan tewas akibat penembakan membabi buta di desa-desa serta perlakuan tidak manusiawi.⁵⁴ Contohnya bentrokan antara Tentara Arakan dan Tatmadaw di Negara Bagian Chin pada Desember 2016 menggusur 200 orang. Selain itu 2000 orang terlantar setelah bentrokan di Rakhine pada April 2016. Sekitar 5.500 orang juga mengungsi ke Negara Bagian Kachin pada bentrokan September 2016.⁵⁵

Peningkatan konflik dan dugaan pelanggaran HAM yang serius masih terus terjadi pada awal tahun 2017, yang tidak hanya terjadi di Rakhine tetapi juga di Negara Bagian Kachin dan Shan. Pelapor khusus maupun utusan OHCHR lainnya tidak diberi akses mengunjungi beberapa daerah untuk bertemu masyarakat sipil. Kemudian pelapor khusus mendapat laporan bahwa korban pelanggaran HAM diancam menggunakan kekerasan jika melaporkan pelanggaran. Peningkatan jumlah kasus warga sipil yang terbunuh akibat tembakan peluru artileri karena militer tidak membedakan target atau tindakan pencegahan untuk melindungi warga sipil. Seperti insiden yang terjadi pada Juli 2017 dimana seorang anak tewas akibat tembakan.⁵⁶

Konferensi Panglong abad ke-21 diadakan pada 31 Agustus sampai 3 September 2016 yang dihadiri oleh perwakilan Pemerintah, Parlemen, Tatmadaw,

⁵⁴ Report of the Special Rapporteur, A/72/382, *Loc. Cit.*

⁵⁵ Report of the Special Rapporteur, A/HRC/34/67, *Loc. Cit.*

⁵⁶ Report of the Special Rapporteur, A/72/382, *Loc. Cit.*

dan 18 kelompok bersenjata.⁵⁷ Kemudian konferensi ini juga diadakan pada 24 sampai 29 Mei 2017 dengan delapan kelompok menandatangani Perjanjian Gencatan Senjata Nasional. Namun bentrokan masih saja terjadi yang menimbulkan banyak korban dan menghambat rekonsiliasi nasional.⁵⁸

3.2.1.5 Demokrasi belum sepenuhnya terealisasi

Sejak diadakannya pemilihan umum multipartai 2010, ruang demokrasi mulai terbuka di Myanmar. Kemajuan seperti peningkatan jumlah aktor masyarakat sipil, aktivis politik dan sosial, serta pembebasan tahanan politik melalui amnesti presiden menjadi salah satu yang terlaksana. Namun, peningkatan tersebut tidak terlalu signifikan jika menyoroti banyaknya elemen demokrasi yang belum sesuai. Hal tersebut termasuk penghormatan terhadap supremasi hukum yang rendah, reformasi konstitusi dan legislatif yang lamban, pelanggaran HAM terus meningkat dan kerusuhan juga terjadi, rekonsiliasi nasional dan perdamaian belum membuahkan hasil antara etnis.⁵⁹

Pelapor khusus menggaris bawahi bahwa demokrasi harus diiringi dengan penciptaan budaya menghormati HAM yang membutuhkan upaya dan kemauan. Selain itu, perlu juga meningkatkan fungsi, integritas, dan akuntabilitas lembaga-lembaga negara yang berlandaskan prinsip-prinsip HAM untuk memastikan pemerintah yang lebih transparan, inklusif, partisipatif, dan bertanggung jawab. Pelapor melihat adanya ketegangan antara pemerintah sipil baru dan birokrasi warisan dari rezim militer yang mengakibatkan dualisme kebijakan dan pendekatan, serta membuat kerangka kerja kelembagaan terhambat. Hal ini pun

⁵⁷ Report of the Special Rapporteur, A/HRC/34/67, *Loc. Cit.*

⁵⁸ Report of the Special Rapporteur, A/72/382, *Loc. Cit.*

⁵⁹ Ibid.

menghambat pengembangan praktik demokrasi dan penghormatan terhadap HAM.⁶⁰

Hak atas kebebasan berekspresi, berserikat, dan berkumpul merupakan hal penting untuk perkembangan demokrasi di Myanmar. Namun pembatasan pada hak-hak ini terus terjadi dan UU yang membatasi kebebasan berekspresi terus digunakan secara selektif untuk membungkam media dan masyarakat sipil, khususnya kasus yang berkaitan dengan kepentingan militer. Contohnya pada Februari 2016, Kyat Pha Gyi didakwa dengan pasal 66 (d) UU Telekomunikasi dan pasal 505 (b) KUHP untuk berbagi posting yang dianggap mengkritisi militer dan mantan presiden.⁶¹

3.2.2 Adanya Pembatasan Akses oleh Pemerintah Myanmar

Pelanggaran HAM di Myanmar yang dilakukan oleh militer dan pemerintah Myanmar menimbulkan protes dari masyarakat internasional. Hal ini membuat organisasi-organisasi internasional gencar untuk melakukan penyelidikan yang kredibel di sana. Tidak terkecuali tim pencari fakta PBB yang akan melakukan penyelidikan karena mereka curiga ada ketidakberesan yang terjadi terhadap etnis Rohingya di Myanmar. Akan tetapi, pemerintah Myanmar menolak dengan tegas kunjungan perwakilan PBB tersebut.⁶²

Kemudian dalam masa tugasnya pelapor khusus OHCHR di Myanmar juga mengalami kendala yakni pembatasan akses oleh pemerintah Myanmar. Pemerintah Myanmar juga memiliki permintaan secara khusus agar kunjungan

⁶⁰ Report of the Special Rapporteur, A/71/361, *Loc. Cit.*

⁶¹ Ibid.

⁶² BBC Indonesia, *Myanmar Larang Masuknya Penyelidik PBB untuk Krisis Rohingya*, diakses dalam <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-42436515> (30/10/2018, 10:33 WIB)

pelapor khusus tidak ada hubungannya dengan misi pencarian fakta PBB. Namun, meskipun pemerintah Myanmar mengizinkan pelapor khusus untuk melakukan kunjungan, mereka tetap membatasi akses pelapor. Hal ini seperti saat tiga wartawan ditangkap secara sewenang-wenang karena meliput upacara pembakaran narkoba oleh Tentara Pembebasan Nasional. Pihak berwenang kemudian tidak mengizinkan pelapor mengakses penjara dimana ketiganya ditahan.⁶³

Selanjutnya terjadi peningkatan konflik di Negara Bagian Kachin dan Shan yang menyebabkan pelanggaran hak asasi manusia serius serta penurunan akses kemanusiaan. Pelapor meminta akses untuk mengunjungi beberapa daerah tersebut untuk bertemu masyarakat tetapi permintaannya untuk melakukan perjalanan ke Kutkai, Muse, dan Namkhan serta alternatif ke kota-kota Namtu semuanya ditolak. Begitu pula di Negara Bagian Shan, ia juga tidak dapat mengunjungi lokasi yang ia usulkan di luar Lashio.⁶⁴

Adapun pembatasan akses bantuan kemanusiaan kepada warga sipil diberlakukan oleh pemerintah Myanmar pada tahun 2017, padahal tahun-tahun sebelumnya bantuan tersebut diperbolehkan. Tidak ada otorisasi yang diberikan selama kurang lebih satu tahun untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada korban pelanggaran HAM maupun pengungsi internal. Pemerintah mengontrol akses bagi staf internasional sehingga mereka tidak dapat bergerak di luar kontrol tersebut.⁶⁵ Walaupun diperbolehkan, organisasi internasional diminta untuk mengajukan permohonan otorisasi perjalanan tiga minggu sebelumnya melalui

⁶³ Report of the Special Rapporteur, A/72/382, *Loc. Cit.*

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

prosedur yang memberatkan. Staf muslim juga menghadapi pembatasan pada kebebasan bergerak dan diminta untuk mencari otorisasi tambahan yang menghambat fungsi mereka. Hal tersebut juga mengakibatkan informasi yang didapat mengenai situasi di beberapa daerah terbatas.⁶⁶

Selanjutnya meskipun banyak kesaksian dari para pengungsi dan kecaman dari masyarakat internasional, pihak berwenang Myanmar secara konsisten membantah tuduhan-tuduhan melakukan pelanggaran HAM. Mereka juga menolak akses media dan para jurnalis serta menangkap mereka yang tetap meliput situasi di Negara Bagian Rakhine. Pada November 2017, pemerintah mengumumkan pernyataan ‘non-kerjasama’ dengan Yanghee Lee selaku pelapor khusus OHCHR dan menolak untuk memberi izin untuk masuk ke wilayah Myanmar.⁶⁷

3.2.3 Pelaksanaan Norma HAM secara Internasional Terhambat

Pengakuan norma HAM akan universalitasnya secara internasional ditandai dengan adanya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tahun 1948. Deklarasi tersebut kemudian diperkuat dengan adanya instrumen HAM lainnya seperti *Convention on the Rights of the Child* (CRC) tahun 1991, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) tahun 1997, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) tahun 2011, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the*

⁶⁶ Report of the Special Rapporteur, A/71/361, *Loc. Cit.*

⁶⁷ Human Rights Council, *Written Statement* Submitted by Human Rights Now, A Non-Governmental Organization In Special Consultative Status*, 2018, A/HRC/37/NGO/159, diakses dalam <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/042/65/PDF/G1804265.pdf?OpenElement> (03/10/2018, 21:00 WIB)

Child on the sale of Children, child prostitution and child pornography (OPSC) tahun 2012, dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) tahun 2017.⁶⁸

Namun, pelaksanaan norma HAM dalam politik internasional mengalami hambatan. Hambatan tersebut berupa penerapan di tingkat nasional yang tidak berjalan sesuai dengan standar HAM internasional sehingga pelanggaran terhadap norma HAM masih terjadi di berbagai negara seperti kasus Myanmar ini. Kemudian adanya perdebatan mengenai bagaimana memposisikan isu HAM dalam implementasinya. Apakah isu HAM sebagai masalah domestik suatu negara yang tidak diperkenankannya campur tangan negara lain atau sebagai masalah global sehingga negara lain atau pun aktor-aktor dalam politik internasional perlu terlibat untuk menyelesaikan permasalahan di suatu negara.⁶⁹

⁶⁸ Agus Salim, *Understanding the Difficulty Of Implementation The Universal Values Of Human Rights*, UPN “Veteran” Yogyakarta., hlm. 201-203, diakses dalam http://repository.upnyk.ac.id/5962/3/prosiding_upn2.pdf (17/07/2018, 14:34 WIB)

⁶⁹ Anton Pradjasto, *Aplikabilitas Hak Asasi Manusia Secara Universal*, diakses dalam <http://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/12/APLIKABILITAS-HAK-ASASI-MANUSIA.pdf> (01/08/2018, 23:46 WIB)